

# LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

por Angel G. CHUECA SANCHO (\*)

## SUMARIO

I. INTRODUCCION: 1) La metodología del Tribunal de Justicia en la aplicación de los principios generales. 2) Referencia a las funciones de los principios generales en el sistema normativo comunitario.—II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD EUROPEA.—III. PROBLEMAS QUE LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS GENERALES SUSCITA EN EL DERECHO COMUNITARIO:

1) La cautela del Tribunal respecto a las argumentaciones deducidas del Derecho Internacional. 2) La problemática de los principios comunes a los ordenamientos de los Estados miembros.—IV. ANALISIS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES APLICADOS POR EL TRIBUNAL: 1) El principio de la seguridad jurídica y su «familia». 2) Los principios del respeto de los derechos de la defensa y de la «confidencialidad». 3) La proporcionalidad, principio de trascendencia fundamentalmente económica. 4) Otros principios generales aplicados por el Tribunal.—

V. CONCLUSION: LA TRASCENDENCIA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO.

## I. INTRODUCCION

Como suele suceder en cualquier sistema jurídico, en el derecho comunitario coexisten dos grupos de fuentes, de carácter escrito uno, y de naturaleza no escrita el otro. Sin negar (al menos teóricamente) la posible existencia de normas comunitarias consuetudinarias, al hablar de las fuentes de dicho ordenamiento de naturaleza no escrita puede dirigirse la atención hacia los principios generales del derecho.

Sin duda los principios generales cumplen importantes funciones en el sistema comunitario; a ellas me referiré con posterioridad. Mas, en una aproximación

---

(\*) Profesor Adjunto Contratado de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

introdutoria al tema, podría pensarse que aquéllas adquieren mayor relieve en los casos de los tratados de la CEE y de la CEEA, pues (en cuanto esta clasificación sea válida) dichos textos constitutivos han de calificarse como tratados-marco y, por tanto, necesitados de desarrollo; sin embargo, el Tribunal ha aplicado principios generales en asuntos relativos a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, aun cuando su tratado institutivo haya de incluirse en el grupo de los tratados-ley.

Acudiendo al articulado de los tratados de París y Roma, se comprueba que los principios generales del derecho no son expresamente citados en ninguno de ellos con esta formulación concreta. No es menos cierto que los tratados de Roma mencionan «los principios generales comunes a los ordenamientos de los Estados miembros» (1), pero previendo su aplicación únicamente al restringido ámbito de la responsabilidad extracontractual de las Comunidades nacidas en 1957.

En los tratados no se faculta de manera expresa al Tribunal para que aplique los principios generales del derecho, pero tampoco se le prohíbe valerse de los mismos. Esta situación sería resuelta por el Tribunal mediante la interpretación simultánea de los artículos 164 y 173 del Tratado de la CEE y normas concordantes (2). Según el artículo citado en primer lugar, «el Tribunal de Justicia asegura el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del presente tratado»; ante la generalidad de la disposición, la interpretación de la misma conduce a incluir en el término «derecho» tanto al de carácter escrito como al no escrito.

El artículo 173 atribuye al Tribunal el control de la legalidad de los actos de los órganos comunitarios respecto al tratado y «a toda regla de derecho relativa a su aplicación»; parece que al interpretar este primer párrafo del artículo 173 también ha de incluirse el derecho no escrito. En la materia concreta de los principios generales, la cuestión se había planteado ya en relación con el artículo 33 del tratado de París, que serviría de base para la redacción de las normas concordantes insertas en los tratados de Roma; como ha destacado MATHIJSEN, en el sistema de la Comunidad carbosiderúrgica, la doctrina, e incluso una de las delegaciones que participaron en la redacción del tratado, admitían que en esa formulación se incluían los principios generales (3).

La base del artículo 173 mencionado, ha sido explicitada por el Tribunal en alguna ocasión; así, en el caso TÖPFER, afirma que

«considerando que la parte demandante alega también que el reglamento atacado atenta contra el principio de la protección de la confianza legítima; considerando que **el argumento deducido de la violación de este principio es admisible en el marco del recurso en virtud del artículo 173, al formar parte el principio en cuestión del orden jurídico comunitario, de modo que su desconocimiento constituiría una «violación del tratado o de**

(1) Artículos 188 y 215, respectivamente. El artículo 40 del tratado de la C.E.C.A. no menciona estos «principios generales comunes».

(2) Artículos 136 y 146, del tratado de la C.E.E.A., y 31 y 33 del tratado de París.

(3) *Le droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Une étude des sources)*, Nijhoff, La Haya, 1958, pp. 108-113, especialmente p. 110; la delegación a la que se alude es la francesa.

toda regla de derecho relativa a su aplicación», en el sentido del artículo citado...» (4).

Por otro lado, cabe anotar en una visión introductoria la circunstancia de que en la primera jurisprudencia se observa cierta indeterminación terminológica. Así, el Tribunal habla de «un principio de derecho unánimemente admitido» (5), o se refiere a una «regla de derecho generalmente admitida» (6), mencionando asimismo expresamente los principios generales del derecho (7). Mas esta circunstancia terminológica no debe hacer pensar que el órgano judicial se sentía inseguro al practicar esta vía de los principios, pues el examen de sus decisiones demuestra la idea contraria.

La seguridad del Tribunal parece derivarse de su posición protagónica en todo el proceso de integración. En ese sentido advierte PESCATORE que el órgano judicial «en lugar de dejarse aprisionar por los textos, ha recurrido ampliamente a los principios generales del derecho, o sea, a ese fondo común de ideas de orden, de justicia y de razón que son la base de la civilización jurídica a la que pertenecen los Estados miembros» (8).

La trascendencia de los principios generales en el ordenamiento comunitario puede deducirse de la intensa aplicación que el Tribunal realiza de los mismos. A ello ha de sumarse el hecho de que los principios han permitido que el órgano judicial proteja los derechos fundamentales de la persona; si se recuerda que la protección de tales derechos no había sido expresamente atribuida a la Comunidad, podrá comprobarse la real incidencia de los principios; parece que en esta materia hay que considerar exacta la posición de R. LECOURT, para quien, si el Tribunal no protegiera los derechos fundamentales, «faltaría sobre todo al primero de sus deberes si limitaba su actuación, en una acepción estrecha y tecnocrática de su función, a la letra de los textos eludiendo toda la base humana sobre la cual ha sido edificado el derecho» (9).

# **1) La metodología del Tribunal de Justicia en la aplicación de los principios generales.**

En una Introducción al estudio de los principios generales puede ofrecer interés el examen (aunque sea realizado de modo sintético) de la metodología de la que se sirve el Tribunal en el momento de la aplicación de aquéllos. El interés

(4) As. 112/77, Rec. 1978, p. 1032; subrayado añadido.

(5) As. 27/59 y 39/59, CAMPOLONGO, Rec. 1960, p. 817.

(6) Conclusiones del Abogado General LAGRANGE al as. 8/55 (FÉDÉRATION CHARBONNIÈRE DE BELGIQUE, Rec. 1955-56, p. 304); el Tribunal se vale de esta terminología en el as. 8/56, A.L.M.A., Rec. 1957, p. 190; habla de «esta regla general», refiriéndose a los principios generales, en los as. 32 y 33/58, S.N.U.P.A.T., Rec. 1958-1959, p. 299.

(7) As. 43, 45 y 48/59, LACHMÖLLER, EHRHARDT ET PEUVRIER, Rec. 1960, p. 958.

(8) *Rôle et chance du droit et des Juges dans la construction de l'Europe*, ponencia presentada al Congreso celebrado en Luxemburgo en mayo de 1973 (p. 13 del vol. publicado en 1976 por Carl Heymans Verlag).

(9) *L'Europe des Juges*, Bruylant, Bruselas, 1976, p. 210.

radica, sobre todo, en distinguir entre la fuente de naturaleza no escrita que se estudia en el presente trabajo y algunas normas insertas en los tratados institutivos también denominadas «principios». Por eso la perspectiva metodológica ha de partir de las dos consideraciones siguientes:

a) El Tribunal observa insertas en los textos institutivos ciertas normas de carácter estructural que (como he afirmado) aquéllos denominan «principios». Se trata de normas que despliegan con especial fuerza sus efectos en todo el sistema comunitario. Aun cuando el problema ha de revisarse con posterioridad (10), interesa distinguir estos principios (que denominaré PRINCIPIOS FUNDAMENTALES) de los principios generales del derecho.

b) Al introducir el Tribunal un principio general del derecho en el ordenamiento comunitario lo hace atendiendo no al valor intrínseco del principio concreto, sino a las necesidades de la integración. En otros términos, para que un principio general sea aplicado en el derecho comunitario, han de cumplirse dos condiciones: La primera exige que el principio no se oponga a la integración; la segunda (de signo positivo) exige que el principio **sirva a la integración**.

Estas dos condiciones indican, sin lugar a dudas, que el órgano judicial realiza una profunda y cuidadosa tarea de selección; ésta se orienta a evitar toda dislocación del ordenamiento. Por otra parte, parece que tan sólo en la hipótesis de que el principio a aplicar ofrezca la solución «más apropiada y juiciosa» (11) se aplicará en el ordenamiento comunitario.

BOULOUIS y CHEVALLIER observan que el juez comunitario debe extraer (cada vez en mayor medida) los principios del mismo ordenamiento comunitario, para que aquél no llegue a situarse «en los límites del derecho positivo» (12). Sin despreciar el interés manifestado por ambos autores por mantener la cohesión del sistema jurídico comunitario, interesa poner de relieve que de sus palabras parece deducirse que parten de una concepción excesivamente estricta del derecho positivo, limitándolo al derecho de carácter escrito; si ello es así, contra semejante concepción se ha alzado el Tribunal, pues en su sentencia en el asunto 108/63 indica que el hecho de que una norma invocada por una de las partes en el proceso «no sea mencionada en el derecho escrito no es suficiente para excluir su existencia» (13).

Importa también recordar que la aplicación de los principios generales es realizada por el Tribunal de una manera flexible. Además, su aplicación le otorga

---

(10) Ver *infra* PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

(11) TOTH, A. G.: *Legal protection of Individuals in the European Communities* (prólogo de A. M. DONNER), dos vols., North-Holland, Amsterdam, 1978, p. 87 del vol. I. La metodología ha sido estudiada, sobre todo, por PESCATORE, P.: «Le recours, dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, à des normes déduites de la comparaison des droits des Etats membres», *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1980, pp. 337-359.

(12) *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, tomo I, 3.ª edic., Dalloz, París, 1983, p. 90.

(13) OFFICINE ELETTROMECCANICHE ING. A. MERLINI, *Rec.* 1965, p. 14.

una considerable libertad en el instante de la decisión (14); el órgano judicial ha ejercido dicha libertad conjugándola con el realismo jurídico, pues ha actuado con cautela. Por eso (al menos hasta el momento) el Tribunal no se ha situado en los límites del derecho positivo, sino que, por el contrario, lo ha reforzado y racionalizado mediante la aplicación de los principios generales.

## 2) Referencia a las funciones de los principios generales en el sistema normativo comunitario.

Como ya he observado, la posición del Tribunal es protagónica en todo el fenómeno de la integración. Mas no es el simple deseo de protagonismo la base sobre la que se cimenta la utilización de los principios generales por aquél. Dicha base se encuentra en las importantes funciones que los principios cumplen en el ordenamiento comunitario.

Desde luego, los principios generales sirven como imprescindible elemento de interpretación del derecho escrito (15). En materia de interpretación, el derecho comunitario ha sido inicialmente tributario del Derecho Internacional Público, para valerse con posterioridad, sobre todo, del método teleológico.

Parece también claro que los principios generales cumplen la función de corregir los perjuicios que de la aplicación rígida de la norma escrita pudieran derivarse para la justicia material. Esta **función correctora** ha sido admitida por el Tribunal en ocasiones, acudiendo sobre todo al principio de la proporcionalidad, y observando que

«sería contrario al principio de proporcionalidad aplicar la misma sanción a la inejecución del compromiso de importar, que la caución está destinada a garantizar, y a un simple retraso en la presentación de las pruebas de la ejecución del compromiso realizado correctamente y en los plazos previstos» (16).

O sea, en los casos en los que pudiera perjudicarse la justicia material, el juego de los principios generales, o bien excluye la aplicación de la norma concreta, o bien lo dulcifica.

Una función propia de los principios generales tiende sin duda a superar la imperiosa necesidad de que el Tribunal decida incluso en los supuestos en los que no existe norma escrita aplicable o en los que ésta no cubre todos los aspectos.

(14) HARTLEY, T. C.: *The foundations of the European Community Law*, Clarendon, Oxford, 1981, pp. 143-144.

(15) Ver BREDIMAS, A.: *Methods of Interpretation and Community Law*, North-Holland, Amsterdam, 1978, pp. 124-143. Consultar también la obra de GUÉGAN, J.: *Les méthodes de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Université de Rennes, I, dos tomos, pp. 468-504 del primero, y el *Rencontre judiciaire et universitaire 27-28 septembre 1976*, publicado por el mismo Tribunal (sobre todo las ponencias de H. KUSTCHER y M. F. DUMON) y las conclusiones del Abogado General MAYRAS a los as. 21 a 24/72 (INTERNATIONAL FRUIT COMPANY, Rec. 1972, pp. 1234-1235).

(16) As. 122/78, BULTONI, Rec. 1979, p. 684.

tos del asunto; se trata, desde luego, del difícil problema de las lagunas en el ordenamiento comunitario. Mediante la aplicación de tales principios, el Tribunal evitará pronunciar un NON LIQUET. La hipótesis no es teórica, como lo prueba la sentencia al caso ALGERA Y OTROS; en ella se indica que, no habiendo sido regulada en el derecho comunitario la revocabilidad de actos administrativos generadores de derechos subjetivos,

«el Tribunal, so pena de cometer una denegación de justicia está, pues, obligado a resolver (el asunto) inspirándose en reglas reconocidas por las legislaciones, la doctrina y la jurisprudencia de los países miembros» (17).

Cumplen, por tanto, los principios generales importantes funciones en el derecho comunitario. Acaso la sintetizada referencia, que se acaba de realizar a las funciones, pudiera completarse observando que, a través de aquéllos, se mantiene la progresión y la coherencia del ordenamiento comunitario. Coherencia que aseguran firmemente los que denominaré **principios fundamentales** de la Comunidad Europea.

## II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COMUNIDAD EUROPEA

Habitualmente, al abordar el tema de los principios generales se incluye entre éstos un grupo de normas de carácter escrito que constituyen principios fundamentales de la Comunidad Europea; se trata de «principios» enunciados en las cartas institutivas de cada una de las Comunidades. En el caso concreto del tratado de la Comunidad Económica, estas normas se hallan en la primera parte, precisamente titulada «Los principios» (18). Sin embargo, un análisis detenido conduce a pensar que tales «principios» no son los generales del derecho, sino que conforman una categoría de carácter distinto.

Estos «principios» se deducen de la misma naturaleza de la Comunidad, constituyen el entramado jurídico mínimo para la configuración de dicha Organización Internacional como una Comunidad y pueden ser denominados con LOUIS como principios de la «constitución económica» (19). A pesar de su denominación en el tratado de Roma mencionado, teniendo en cuenta su naturaleza y funciones en el derecho comunitario, y para evitar los riesgos que sin duda surgen de la polivalencia del término, interesa distinguir estas normas escritas de los principios generales del derecho y parece por ello preferible hablar en este caso de **REGLAS FUNDAMENTALES** o de **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COMU-**

(17) As. 7/56 y 3 a 7/57, Rec. 1957, pp. 114-115. Posteriormente el Tribunal no reitera la inexistencia de normas, sino que acude directamente a los principios generales (as. 42 y 49/59, S.N.U.P.A.T., Rec. 1961, p. 160).

(18) Incluye los artículos 1 a 8. En el tratado de la C.E.E.A. puede verse el artículo 2 y el artículo 3 en el correspondiente a la C.E.C.A.

(19) *El ordenamiento jurídico comunitario*, traduc. del francés, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1980, p. 25.

NIDAD EUROPEA, en cuanto fijan los objetivos más importantes que aquélla pretende conseguir. Esta es la posición mantenida por parte de la doctrina (20) y está, a mi entender, justificada, teniendo asimismo presente que también otras normas de los tratados institutivos hablan de «principios» (21). Por eso, respecto a los principios fundamentales de la Comunidad Europea, puede afirmarse con GANSHOF VAN DER MEERSCH, que «mientras el 'principio general del derecho' es inseparable del carácter de **generalidad** de la norma, 'el principio' es inseparable del carácter **fundamental** de la norma que expresa» (22).

Los principios fundamentales habían sido analizados por PESCATORE en un conocido estudio; incluía en este grupo la libertad, la igualdad, la solidaridad y la unidad (23). Evidentemente, hay que recordar sus interrelaciones, observables, por ejemplo, entre la igualdad y la libertad de circulación de personas y mercancías; si no se partiera de la igualdad, la libre circulación se vería en entredicho, sería falseada o resultaría inexistente en la realidad.

La concepción que distingue entre principios generales del derecho y principios fundamentales de la Comunidad Europea halla base firme en la jurisprudencia. Ello puede comprobarse ya en las primeras sentencias en materia carboide-rúrgica, como las de 21 de diciembre de 1954 y de 23 de abril de 1956, en las que el Tribunal observa que «los artículos 2, 3 y 4 del tratado, a los que reenvía el artículo 60-1.º, representan las disposiciones fundamentales que establecen el mercado común y enuncian los objetivos comunes de la Comunidad» (24). Idéntica solución se da al asunto 118/75, en el que el órgano judicial reconoce que las disposiciones del artículo 7 del tratado de la Comunidad Económica constituyen **principios fundamentales**, afirmando a continuación que hay «un principio fundamental consagrado por el artículo 3, letra c) del tratado» (25). Por su parte, en el caso REYNERS, el Tribunal afirma que «la regla del tratamiento nacional constituye una de las disposiciones jurídicas fundamentales de la Comunidad», mientras en la sentencia, en el caso INZIRILLO, habla del «principio fundamental de la igualdad de trato», recogido en el artículo 3 del Reglamento del Consejo 1408/71, y, como es bien sabido, en otros textos comunitarios (26).

Puede deducirse de las líneas antes expuestas, que los principios fundamentales constituyen normas programáticas que fijan los objetivos de la Comunidad;

(20) Entre otros, DUMON (art. cit., pp. 58-59) y GUÉGAN (op. cit., tomo II, p. 749).

(21) En el tratado C.E.E. pueden verse, por ejemplo, los artículos 119 (en el que se prohíbe la discriminación en materia salarial por razón del sexo) y el artículo 113 (en él se afirma que «la política comercial común se fundamentará en principios uniformes»).

(22) *L'ordre juridique des Communautés Européennes et le Droit International*, R.C.A.D.I., 1975-V, volumen 148, p. 146.

(23) *Les objectifs de la Communauté Européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, Miscellanea W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, tomo II, Bruylant, Bruselas, 1972, pp. 325-363. Ver también MÉGRET, J.; LOUIS, J. V.; VIGNES, D. et WAELBROECK, M.: *Le droit de la Communauté Économique Européenne*, vol. I, p. 25 (Edit. de l'Université de Bruxelles, 1972; la redacción de esa parte se debe a VIGNES).

(24) As. 1/54 (se enfrentaban el gobierno francés y la Alta Autoridad, Rec. 1954-1955, p. 23) y as. 7/54 y 9/54, GROUPEMENT DES INDUSTRIES SIDERURGQUES LUXEMBOURGEOISES, Rec. 1955-1956, p. 91.

(25) WATSON ET BELMANN, Rec. 1976, pp. 1196-1197.

(26) As. 2/74, Rec. 1974, p. 651 y as. 63/76, Rec. 1976, p. 2067.

mas, al calificarlos como normas programáticas, ello ha de entenderse en el sentido de normas que despliegan sus efectos con especial fuerza en todo el ámbito comunitario y no como normas que permanecen en el etéreo espacio del programa sin incidir en la realidad. Por eso el Tribunal ha descartado en alguna ocasión que los «principios» insertos en los artículos 1 al 8 del tratado de la CEE contengan «solamente un programa general, desprovisto de efectos jurídicos», pues «el artículo 3 considera la consecución de los objetivos que enuncia como indispensable para el cumplimiento de las misiones confiadas a la Comunidad; que en lo que concierne más particularmente a la letra f), se trata de un objetivo que halla su aplicación en varias disposiciones del tratado...» (27). En la misma dirección ha de contemplarse la sentencia de 1978 en el caso UNITED BRANDS COMPANY ET UNITED BRANDS CONTINENTAL BV, en la que el órgano sedente en Luxemburgo observa que «el artículo 86 es una expresión del objetivo general asignado por el artículo 3, f), del tratado a la acción de la Comunidad» (28).

Interesa recordar asimismo los términos de los que se valiera el Tribunal respecto a la solidaridad, en uno de los casos en el que se enfrentaban la Comisión de las Comunidades e Italia. En él se afirma

«que el hecho, para un Estado, de romper unilateralmente, según la concepción que se hace de su interés nacional, el equilibrio entre las ventajas y las cargas derivadas de su pertenencia a la Comunidad, pone en entredicho la igualdad de los Estados miembros ante el derecho comunitario..., que este incumplimiento de los deberes de solidaridad, aceptados por los Estados miembros por el hecho de su adhesión a la Comunidad, afecta hasta a las bases esenciales del orden jurídico comunitario...» (29).

Con las anteriores ideas queda clara la distinta naturaleza de los principios fundamentales de la Comunidad Europea, en comparación con los principios generales del derecho. En resumen, puede afirmarse que, a diferencia de los generales, los principios fundamentales sintetizan los objetivos de la Comunidad; frente a los fundamentales, los principios generales conforman esa fuente del derecho comunitario de naturaleza no escrita.

El presente trabajo no tiene por finalidad analizar la problemática ni definir los contornos de los principios fundamentales; el examen de todos ellos en todas sus vertientes o implicaciones es tarea que supera con creces las posibilidades individuales (piénsese, por ejemplo, en el caso de los principios de igualdad y libertad). Por ello reduciremos esta exposición a los principios generales.

(27) As. 6/72, EUROPEMBALLAGE CORPORATION ET CONTINENTAL CAN COMPANY INC., Rec. 1973, p. 245.

(28) As. 27/76, Rec. 1978, p. 281.

(29) As. 39/72, Rec. 1973, p. 116.



### III. PROBLEMAS QUE LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS GENERALES SUSCITA EN EL DERECHO COMUNITARIO

Al realizar el estudio del presente tema suele efectuarse una clasificación de los principios generales, que tiene por base el origen (interno o internacional) de aquéllos. Con dicha clasificación se intenta conseguir (a mi entender) dos objetivos: Apreciar la influencia de otros ordenamientos en el derecho comunitario y alcanzar claridad expositiva. Ciertamente cabe la clasificación, pudiendo ésta efectuarse en los tres grupos siguientes:

- Principios generales en sentido estricto o principios «consagrados por todos los sistemas jurídicos» (30); en ellos la generalidad no tendría excepción alguna.
- Principios comunes a los ordenamientos de los Estados miembros, y
- Principios procedentes del Derecho Internacional.

Mas, sin rechazar frontalmente el valor de la clasificación, en el actual estudio tomaremos un camino distinto: Examinaremos individualizadamente los principios generales de los que se ha valido el Tribunal, sin contar con su origen (31); en algún caso, los principios pueden agruparse por familias. Ha de entenderse, por otra parte, que los principios ahora sometidos a examen son únicamente aquéllos de los que se ha valido el Tribunal en repertidas ocasiones; ello se debe al hecho de que **el análisis de absolutamente todos los principios que aparecen en la jurisprudencia comunitaria resulta prácticamente imposible.**

El argumento en el que se apoya la elección del método del examen individualizado ha de situarse en la circunstancia de que el Tribunal tan sólo en ocasiones (algunas de las cuales señalaré a continuación) fija el origen de los principios que aplica como generales. Habitualmente la aplicación se produce sin mencionar dicho origen, sea internacional o procedan de los sistemas internos de los Estados miembros.

Mas el método propuesto no implica un rechazo frontal a la clasificación, pues una posición semejante desconocería el hecho de que el Tribunal (al aplicar los principios generales) ha debido superar algunos problemas que precisamente se engarzan con el origen de aquéllos. Por ello se aborda a continuación la cautela del Tribunal respecto a las argumentaciones deducidas del Derecho Internacional y las cuestiones suscitadas por los principios comunes a los ordenamientos de los Estados miembros.

---

(30) LOUIS, op. cit., p. 65; también BOULOIS y CHEVALIER, op. cit., p. 90, incluyen una categoría «constituída por los principios inherentes a todo sistema jurídico organizado».

(31) Esta línea ha sido seguida, por ejemplo, por SCHERMERS, H. G.: *Judicial protection in the European Communities*, 2.ª edic., Kluwer, Deventer, 1979, pp. 23-64.

### 1) La cautela del Tribunal respecto a las argumentaciones deducidas del Derecho Internacional

Para estudiar el tema enunciado es preciso delimitarlo respecto a temas cercanos; interesa sobre todo diferenciarlo del correspondiente a las relaciones entre el Derecho Internacional y el derecho comunitario (32). Tampoco hay que olvidar que la aportación fundamental del Derecho Internacional al ordenamiento comunitario se ha producido en materia de interpretación jurídica; mas también en esta parcela el Tribunal de Justicia ha abierto vías diferentes a las comúnmente seguidas por otros órganos judiciales internacionales, valiéndose de una metodología que podemos denominar con GUÉGAN como **metodología teleosistemática** (33).

Abandonando, por tanto, los interesantes problemas que la interpretación suscita en el ámbito comunitario, centraremos la atención en algunas alegaciones que las partes basan en el Derecho Internacional, frente a las cuales el Tribunal mantiene una actitud cautelosa. Esta actitud, que parte de la doctrina considera como actitud «reservada» (34) tiene su causa última en la consideración del ordenamiento comunitario como un ordenamiento distinto de los ordenamientos de los Estados miembros de la Comunidad y del ordenamiento internacional; la autonomía y la consiguiente especificidad del derecho comunitario obligan al órgano judicial a «tamizar» los principios generales que aplica y que tienen su origen en otros sistemas jurídicos.

Conviene engarzar la autonomía del ordenamiento comunitario con los procesos de decisión en el seno de la Comunidad Europea. En tal sentido afirma GANSHOF VAN DER MEERSCH que «el recurso a las reglas de derecho internacional en el seno del sistema institucional original de las Comunidades europeas habría conllevado el riesgo de derivar, sobre todo mediante el retorno a los acuerdos intergubernamentales y a la exigencia de la unanimidad, hacia el deterioro del proceso de decisión comunitario» (35). Si desde una perspectiva estrictamente jurídica el riesgo puede expresarse como posible (como lo hace el autor citado), desde el punto de vista jurídico-político, hay que afirmar que el riesgo ha cristalizado en la realidad comunitaria tras la crisis de 1965, no totalmente superada por los denominados «acuerdos de Luxemburgo». Sin profundizar ahora en las

---

(32) Sobre esta materia, puede verse REUTER, P.: *La Cour de Justice des Communautés Européennes*, Hommage P. GUGGENHEIM, pp. 665-686. Sin duda, hoy la obra básica es la de JACOT-GUILLARMAUD, O.: *Droit communautaire et Droit International Public* (prólogo de P. PESCATORE), Librairie de l'Université Georg, Ginebra, 1979.

(33) Op. cit., tomo I, pp. 468 y ss. El Tribunal se ha servido ampliamente de la interpretación teleológica; por ejemplo, al admitir que ciertas normas de las directivas pueden tener efecto directo (ver mi ponencia al coloquio hispano-francés de Biarritz de 1978, «Armonización de legislaciones en la CEE e Ingreso de España», publicada en *Les perspectives de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Economique Européenne*, Université de Bordeaux I, tomo I, p. 65).

(34) GUÉGAN, op. cit., tomo II, p. 755. Ver asimismo REUTER, P.: *Le recours de la Cour de Justice des Communautés Européennes à des principes généraux de droit*, Mélanges H. ROLIN, pp. 274 y ss.

(35) Op. cit., p. 190.

perniciosas consecuencias que la elección de la unanimidad conlleva como método de adopción de decisiones en el ámbito comunitario (36), si interesa recordar que la cautela del Tribunal frente a las argumentaciones cimentadas en el Derecho Internacional aparece tempranamente; así, en las sentencias en los asuntos 20/59 y 25/59 (en los que se enfrentaban, respectivamente, Italia y los Países Bajos, de un lado, y la Alta Autoridad, del otro), puede leerse que

«el artículo 88 abre vías de ejecución y constituye la **ultima ratio** que permite hacer prevalecer los intereses comunitarios consagrados por el tratado contra la inercia y contra la resistencia de los Estados miembros; que se trata de un procedimiento que supera ampliamente las reglas admitidas hasta ahora en el derecho internacional clásico para asegurar la ejecución de las obligaciones de los Estados» (37).

La línea marcada en los asuntos ahora citados ha sido seguida sin vacilaciones por el Tribunal; ello se comprueba al repasar la sentencia en los casos en los que se enfrentaban la Comisión (todavía tan sólo de la CEE), por un lado, y Bélgica y Luxemburgo, por el otro. Al alegar ambos Estados que el Derecho Internacional permite que la parte lesionada por la inejecución o incumplimiento de obligaciones se autoexima de las suyas, el órgano sedente en el Gran Ducado rechaza frontalmente dicha alegación en los términos siguientes:

«esta ligazón entre las obligaciones de los sujetos no puede ser reconocida en el marco del derecho comunitario; que, en efecto, el tratado no se limita a crear obligaciones recíprocas entre los diferentes sujetos a los que se aplica, sino que establece un orden jurídico nuevo que regula los poderes, derechos y obligaciones de tales sujetos, así como los procedimientos necesarios para llegar a constatar y sancionar toda eventual violación; que, por tanto, fuera de los casos expresamente previstos, la economía del tratado comporta la prohibición para los Estados miembros de hacerse justicia ellos mismos; que la inejecución de las obligaciones que incumben al Consejo no es de tal naturaleza que pueda dispensar a los demandados de la ejecución de sus obligaciones» (38).

Queda, por tanto, clara la cautela del Tribunal ante argumentaciones extraídas del Derecho Internacional; desde la perspectiva jurídica comunitaria no es posible acudir a aquél para impedir o retardar la integración. Pero si hablo de cautela (y no de rechazo) ello se debe a que en alguna ocasión el mismo órgano judicial

[36] Para un análisis de la crisis de 1965 y de sus consecuencias, puede verse mi obra *Francia ante la unión política de Europa* (prólogo de J. A. PASTOR RIDRUEJO), Bosch, Barcelona, 1979, pp. 148-160.

[37] Rec. 1960, pp. 692 y 761, respectivamente. Cuando el Tribunal habla del «derecho internacional clásico» (contraponiéndolo al derecho comunitario), sus palabras no tienen el sentido que hoy atribuyen los internacionalistas a esta locución; del contexto parece deducirse que el órgano judicial se refiere a los aspectos *interestatales* del Derecho Internacional.

[38] As. 90 y 91/63, Rec. 1964, p. 1231; ver también las conclusiones del Abogado General ROEMER, K (ídem, p. 1258).

se vale de argumentaciones que provienen del ordenamiento internacional; así sucede en el asunto 10/61, en el que se observa:

«en virtud de los principios del Derecho Internacional, un Estado, al asumir una obligación nueva contraria a los derechos que le han sido reconocidos por un tratado anterior, renuncia por ese mismo hecho a valerse de esos derechos en la medida necesaria para la ejecución de la nueva obligación» (39).

Por otra parte, PESCATORE ha apuntado «la emergencia discreta, en sentencias recientes, de la idea del *estoppel*» (40). Sin examinar en este momento la controversia que la figura del *estoppel* suscita entre los internacionalistas actuales, en la jurisprudencia comunitaria se produce dicha emergencia al menos en los casos UNILT-IT. y RATTI; en el primero de ellos (ante el incumplimiento de una Decisión) el órgano sedente en Luxemburgo indica que

«el Estado miembro que no ha tomado las medidas de ejecución material de esta decisión no puede oponer a los operadores económicos el no cumplimiento de las obligaciones que aquélla comporta» (41).

Idéntica habrá de ser la solución en el caso RATTI, ante el incumplimiento por un Estado miembro de los plazos señalados por una Directiva (42).

Finalmente, también la protección de los derechos fundamentales por el Tribunal se enraiza en el Derecho Internacional, como se deduce (entre otros) de los asuntos 41/74 y 36/76. Pero hay que advertir que aun cuando en el primero se hable de «un principio de derecho internacional», y en el segundo se observe que la cláusula «en una sociedad democrática» (inserta en varios artículos de la Convención Europea de Derechos Humanos) constituye «un principio más general» que afecta a la policía de extranjeros (43), en estos supuestos el Tribunal no se basa en los principios generales del derecho que tienen su origen en el Derecho Internacional.

Ha quedado suficientemente demostrada la cautela del Tribunal frente a las argumentaciones que provienen del Derecho Internacional. Del análisis de los principios aplicados por el órgano judicial se deduce también que los precedentes del Derecho Internacional apenas si juegan en el ordenamiento comunitario, salvo en materia de interpretación.

---

[39] COMMISSION/REPUBLIQUE ITALIENNE, Rec. 1962, p. 22.

[40] *Le recours, dans la jurisprudence...*, art. cit., p. 351; consultar asimismo SCHERMERS, op. cit., pp. 62-64.

[41] As. 30/75, Rec. 1975, p. 1428.

[42] As. 148/78, Rec. 1979, p. 1642.

[43] VAN DUYN, Rec. 1974, p. 1352; RUTILI, Rec. 1975, p. 1232.

## 2) La problemática de los principios comunes a los ordenamientos de los Estados miembros.

Como ya se observó con anterioridad, en los tratados de 1957, para fijar la indemnización por responsabilidad extracontractual de las dos Comunidades se toman como base «los principios generales comunes a los ordenamientos de los Estados miembros». El estudio de estos principios comunes ha sido realizado por la doctrina al abordar esta fuente del derecho comunitario de naturaleza no escrita; en otros términos, el análisis del artículo 215 del tratado de la Comunidad Económica ha constituido el punto de partida para el examen de los principios generales.

La doctrina ha fijado su atención preferentemente en el adjetivo «comunes», que (junto al de «generales») califica a estos principios. Y si bien en una primera época aquélla parecía exigir que determinado principio existiese en todos los ordenamientos de los Estados miembros (para que el Tribunal pudiera aplicarlo), dicha interpretación literal comenzaría a cuestionarse en la década de los sesenta. Para alcanzar una posición más abierta ha sido necesario superar esquemas rígidos, que propugnaban que el juez comunitario realizara una doble operación de investigación en los sistemas internos de los Estados miembros:

- Por un lado, habría de comprobar el grado de «comunidad» de cada uno de los principios que pretendiera aplicar; si un principio no existía en uno de los ordenamientos estatales, y aun cuando se hubiese comprobado su existencia en los restantes, ello suponía que tal principio no podía aplicarse en el ordenamiento comunitario.
- La segunda operación de investigación —al menos según CASSONI— consistiría en verificar «si el principio es sólo aparentemente común, justificado por una pura concordancia terminológica o si, por el contrario, tal principio deriva realmente de una sustancial y objetiva identidad de conceptos e instituciones» (44). Únicamente en el caso de observarse esa identidad sustancial, sería posible aplicar determinado principio en el sistema comunitario.

Si se hubiese admitido tan extremada tesis, los jueces comunitarios habrían debido realizar su análisis comparativo de los sistemas estatales en condiciones realmente difíciles; evidentemente hubieran debido contar con profundos conocimientos de cada uno de aquéllos. Sin duda, todo ello habría conducido al órgano judicial a aplicar, en muy pocos casos, los principios generales comunes, cegando en gran parte esta fuente del derecho comunitario que se nutre, sobre todo, de principios insertos en los sistemas jurídicos estatales. Sin embargo, esta teoría extrema ha sido desplazada por interpretaciones en las que prima no el grado de «comunidad» de los principios sino la adaptación de cada uno de ellos al ordena-

(44) «I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte de Giustizia delle Comunità Europee», *Diritto Internazionale-ISPRA*, 1959, p. 458.

miento comunitario; en otros términos, como observé anteriormente, el Tribunal aplicará los principios que no se opongan a la integración y que, de manera simultánea, sirvan a la integración, sea cual fuere su origen y (en este caso concreto) su grado de «comunidad».

Como afirma ZWEIGERT, el método del que se sirve el Tribunal para la aplicación de los principios comunes a los sistemas estatales es el de «la comparación crítica». Dicha comparación, que supone asimismo cierta «creación jurídica» (45), pues el juez investiga, compara y (en su caso) aplica, implica un debilitamiento fáctico del grado de «comunidad» de estos principios; y ello por cuanto el órgano judicial no busca tanto la coincidencia cuantitativa cuanto la calidad de la solución que determinado principio ofrezca (46). En síntesis, el acento se ha desplazado de la exigencia de «comunidad» a las necesidades del ordenamiento comunitario; por eso, si el Tribunal, al acudir a un principio general lo encuentra tan sólo en uno o en varios (pero no todos) sistemas estatales, lo aplicará siempre que ofrezca una solución apta, válida; para llegar a este último juicio de valor, el órgano judicial sopesará todas las circunstancias que influyan en el sistema comunitario.

Es preciso recordar que los principios comunes no han jugado únicamente en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Su juego se ha extendido a todo el derecho comunitario, singularmente en sus parcelas administrativas, laborales y procesales. Por eso forman parte de la fuente no escrita que constituyen los principios generales del derecho; además, el núcleo más importante de los principios generales aplicados por el juez comunitario se halla en el grupo de los principios comunes.

#### IV. ANALISIS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES APLICADOS POR EL TRIBUNAL

El análisis de los principios generales que aplica el Tribunal permitirá desvelar las claves más interesantes para conocer la incidencia de aquéllos en el ordenamiento comunitario. A través del presente estudio se pretende descubrir los contornos que el Tribunal da a cada uno de ellos.

Como ya afirmaba anteriormente, en alguna ocasión puede analizarse un grupo de principios de manera conjunta, pues forman una «familia»; así sucede con el principio de la seguridad jurídica y los principios conexos a ésta del respeto de la confianza legítima, de la protección de los derechos adquiridos y de la revocabilidad de actos administrativos ilegales generadores de derechos subjetivos. Otra «familia» puede formarse con el principio del respeto de los derechos de la defensa y con el correspondiente a la protección del carácter secreto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes o «confidencialidad». De manera más

(45) Ver *Les Novelles* (obra dirigida por GANSCHOF VAN DER MEERSCH), Larcler, Bruselas, 1969, pp. 443-445.

(46) Puede verse DE MIGUEL ZARAGOZA, J.: *Elementos jurídicos de la integración europea*, Madrid, 1976 (separata de Documentación Jurídica), pp. 79-80. Hoy la doctrina admite mayoritariamente la denominada tesis mínima, o sea, la expuesta arriba que debilita el grado de «comunidad» de los principios (ver DU BAN, BRUNO: «Les principes généraux communs et la responsabilité non contractuelle de la Communauté», *Cahiers de Droit Européen*, 1977, pp. 397-434, especialmente 399).

individualizada parecen jugar los principios de la proporcionalidad, la buena fe, la prohibición del enriquecimiento sin causa, la admisión de la fuerza mayor como causa de inejecución de obligaciones y el principio de **Non bis in idem**. Todos ellos serán examinados a continuación, tomando siempre como punto de partida la jurisprudencia comunitaria.

# 1) El principio de la seguridad jurídica y su «familia».

El principio de la seguridad jurídica exige, como condición previa, que los sujetos de un ordenamiento conozcan sus derechos y deberes. En tal sentido puede observarse que la seguridad jurídica protege de manera simultánea al justiciable y a la administración, al menos en cuanto la norma imponga plazos para que ambos cumplan sus obligaciones; ello se deduce claramente de la jurisprudencia en materia fiscal, en los casos REWE y COMET BV (47).

Los problemas fundamentales que la seguridad jurídica suscita pueden sintetizarse en la cuestión de la retroactividad o irretroactividad de la norma, tema en no obscura relación con la publicidad de aquélla. Esta segunda clave es desvelada con nitidez por el Tribunal, al señalar que «un principio fundamental en el orden jurídico comunitario exige que un acto emanado de los poderes públicos no sea oponible a los justiciables antes de que exista para ellos la posibilidad de conocerlo» (48).

Evidentemente, en el derecho comunitario se impone la irretroactividad como norma general; pero una irretroactividad no exenta de excepciones «cuando lo exige el fin a conseguir y ha sido debidamente respetada la confianza legítima de los interesados» (49). La propia estabilidad del sistema comunitario impone el principio de la seguridad jurídica «inspirador» del que exige el respeto de la confianza legítima (50); incluso puede surgir una situación particular de inseguridad jurídica «si la decisión es comunicada al interesado en una lengua que no comprende» (51).

Especial importancia tiene para la seguridad jurídica la posible contraposición entre situaciones particulares y generales; en dicha contraposición no ha de buscarse a cualquier precio la seguridad jurídica individualizada, ya que ello podría derivar en un incremento de la inseguridad. Por eso el Tribunal (combinando el principio ahora examinado y el de la proporcionalidad) afirma en 1973, que

«si las instituciones deben velar, en el ejercicio de sus poderes, para que las cargas impuestas a los operadores económicos no superen lo que sea

(47) As. 33/76 y 45/76, respectivamente, Rec. 1976, pp. 1998 y 2053.

(48) As. 98/78, RACKE, Rec. 1979, p. 84.

(49) Pueden verse los siguientes asuntos: 99/78, DECKER, Rec. 1979, p. 111; 84/81, STAPLE DAIRY PRODUCTS, Rec. 1982, p. 1777; 258/80, METALLURGICA RUMI, Rec. 1982, p. 503, y 110/81, ROQUETTE, Rec. 1982, p. 2946. El problema de la retroactividad ha sido estudiado por LETAMENDIA, M.: «La rétroactivité en droit communautaire. Comparaison avec le droit anglais», *Cahiers de Droit Européen*, 1977, pp. 518-570.

(50) As. 156/77, COMMISSION/BELGIQUE, Rec. 1978, p. 1897.

(51) As. 66/74, FARRAUTO, Rec. 1975, p. 163.

necesario para conseguir los objetivos que la autoridad está obligada a realizar, de ello no se deduce que esta obligación deba ser medida con relación a la situación particular de un grupo determinado; semejante evaluación, dada la multiplicidad y complejidad de las situaciones económicas, sería no solamente irrealizable, sino que constituiría también una fuente perpetua de inseguridad jurídica» (52).

De lo anterior se deduce que el órgano judicial no busca la seguridad jurídica a cualquier costo. Por eso no atribuye al principio un valor absoluto individualizado ni lo aplica desconectado de los intereses generales. Si admitiese su valor absoluto individualizado, ello supondría fosilizar situaciones, con lo cual se llegaría hasta límites insostenibles.

Un principio ampliamente reconocido por la jurisprudencia comunitaria, enraizado a su vez en el de la seguridad jurídica y en profunda conexión también con el relativo a la protección de los derechos adquiridos, es el del RESPETO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA. En los supuestos en los que se alegue la confianza legítima, tal alegación se producirá porque el interesado es consciente de que todavía no ha logrado adquirir un derecho; en caso contrario, alegaría el más firme principio de los derechos adquiridos. La alegación de la confianza legítima suele partir de consideraciones subjetivas, que la parte correspondiente intentará fundamentar en la conducta de las instituciones (53); si el Tribunal aprecia la inexistencia de actos (atribuidos a las instituciones) que hayan podido dar lugar a la aparición de la mencionada confianza, ésta será calificada por aquél como «expectativa» (54), y en tal supuesto, la alegación carecerá de incidencia.

Para delinear los perfiles del principio de la confianza legítima (tal como lo aplica el órgano judicial) ha de observarse que la violación del mismo suele coincidir con las modificaciones normativas. Mas en tales situaciones pueden enfren- tarse la confianza legítima y el elemento que la jurisprudencia denomina «interés público perentorio»; si se produce dicho enfrentamiento, el interés público primará claramente sobre la confianza legítima y ésta dejará de jugar (55). En ese sentido, el Tribunal afirmará que

«en el marco de una reglamentación económica como la de las organiza- ciones comunes de los mercados agrícolas, el principio del respeto a la confianza legítima prohíbe a las instituciones comunitarias... modificar esta reglamentación sin adoptar medidas transitorias, salvo que un interés público perentorio se oponga a la adopción de tal medida» (56).

(52) Ver los as. 5/73 (BALKAN) y 9/73 (SCHLÜTER), Rec. 1973, pp. 1111-1112 y 1155-1156, res- pectivamente.

(53) TOTH, op. cit., tomo I, p. 90.

(54) As. 100/74, CAM, Rec. 1975, p. 1405.

(55) Ver el caso LÜHRS, as. 78/77, Rec. 1978, p. 178; consultar asimismo los as. 74/74, CNTA, Rec. 1975, p. 549, y 2/75, EINFUHR- UND VORRATSTELLE GETREIDE, Rec. 1975, p. 616; en el último se indica que determinada medida adoptada por la Comisión constituye «una precaución justificada contra conductas de naturaleza especulativa».

(56) As. 84/78, TOMADINI, Rec. 1979, pp. 1814-1815.



De este modo se protege la confianza legítima de quienes comenzaron a actuar en el marco de la regulación modificada; y ello hasta en la hipótesis de que el inicio de sus actuaciones hubiera supuesto únicamente la obtención de la documentación necesaria para realizar una actividad, como recuerda el Tribunal en el asunto 84/78, ahora citado.

Mas, para que el principio examinado pueda jugar, quien lo alegue ha de cumplir otra condición, la de haber mantenido la previsibilidad necesaria a «un operador económico prudente» (57); en el supuesto de haber tenido un comportamiento meramente pasivo, el incumplimiento de esta condición conduce a que la alegación del principio resulte irrelevante. Ello se observa nitidamente en el caso LUHRIS, en el cual el Tribunal afirma que la imposición de una tasa a la exportación de patatas hacia países extracomunitarios

«no podía sorprender a los medios profesionales que, si todavía no habían sido conscientes de la situación anormal, en todo caso habían sido advertidos por las medidas comunitarias precedentes (suspensión de los derechos de aduana a la importación) y por las medidas ya tomadas por los Estados miembros tradicionalmente exportadores de patatas» (58).

El principio de la PROTECCION DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS, emparentado (como ya se observó) con el de la confianza legítima, constituye un desarrollo de excepcional trascendencia del principio de la seguridad jurídica. Para la concreción del principio y para su aplicación a un caso concreto es imprescindible contar con dos aspectos: el momento en el que se adquirieron, y el modo en el que fueron adquiridos. Ambos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1) El momento en el que fueron adquiridos los inicialmente presuntos derechos, desvelará si efectivamente se llegaron a adquirir o, por el contrario, no constituyen más que situaciones de confianza legítima (en la mejor de las hipótesis) o incluso tan sólo simples expectativas. En el ámbito agrícola, al decidir sobre montantes compensatorios, el órgano judicial ha advertido que «el derecho a beneficiarse de un montante compensatorio o la obligación de pagarlo no nacen más que por la realización de la exportación y solamente a partir del momento en el que ésta tuvo lugar» (59).

2) Constatada la adquisición efectiva de los derechos, el analista ha de preguntarse si lo fueron regular o legalmente o si, por el contrario, se adquirieron **contra legem**. Como ha señalado el Tribunal en reiteradas ocasiones, el principio

(57) As. 97/76, MERKUR, Rec. 1976, p. 1078.

(58) As. y loc. cit. En la sentencia de 30 de septiembre de 1982 (as. 110/81, ROQUETTE, Rec. 1982, pp. 2947-2948), el Tribunal habla de «operadores... razonablemente advertidos». Por otro lado, cuando la confianza legítima se fundamenta en una directiva, aquélla no puede nacer «antes de la expiración del plazo previsto para su aplicación» por los Estados miembros (As. 148/78, RATTI, Rec. 1979, p. 1645).

(59) As. 95 a 98/74 y 15 y 100/75, UNION NATIONALE DES COOPERATIVES AGRICOLES ET AUTRES, Rec. 1975, p. 1636. Esta tesis será defendida en varias ocasiones por el Abogado General MAYRAS (ver sus conclusiones a los casos TÖPFER, as. 112/77, Rec. 1978, p. 1037, y STIMMING, as. 90/77, Rec. 1978, pp. 1014-1015).

no valida situaciones o derechos adquiridos irregularmente (60); en concreto, en su sentencia en el caso HERPELS, el órgano judicial afirma que

«en el derecho de la función pública, la concesión o la continuación irregular de elementos de la remuneración no pueden crear derechos adquiridos que por naturaleza se opongan a una derogación..., los funcionarios, que están obligados a conocer esta disposición, no pueden, por tanto, invocar una confianza legítima al respecto...» (61).

Luego no solamente no se adquieren derechos irregularmente, sino que tampoco puede cimentarse la confianza legítima en una situación irregular; se deduce, además, del párrafo transcrito, la relación entre el principio que ahora revisamos y el relativo a la revocabilidad de actos administrativos ilegales generadores de derechos subjetivos, al que nos referiremos a continuación.

Aun sin citar expresamente el principio de los derechos adquiridos, el Tribunal parece hacer referencia a él en otras ocasiones; en el caso KLOMP, dicho órgano declara que

«conforme a un principio común a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, cuyos orígenes pueden rastrearse hasta el derecho romano, en caso de modificación de la legislación, salvo expresión de una voluntad contraria por el legislador, hay lugar a asegurar la continuidad de las estructuras jurídicas» (62).

Por otra parte, en el conocido caso SIMMENTHAL, la conjugación del principio de la seguridad jurídica y del que protege los derechos adquiridos (así como la violación de un Reglamento) conducen al Tribunal a declarar nula una Decisión de la Comisión, aun cuando se limiten los efectos de dicha declaración a los que hubieran incidido en la citada sociedad (63).

Otro principio, que puede insertarse en la presente familia, es el de la REVOCABILIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES GENERADORES DE DERECHOS SUBJETIVOS. Ya en los conocidos casos ALGERA y OTROS, el Tribunal (entonces tan sólo de la Comunidad carbosiderúrgica) observa que

«un estudio de derecho comparado conduce a afirmar que en los seis Estados miembros un acto administrativo que confiere derechos subjetivos al interesado no puede en principio ser revocado, si se trata de un acto le-

---

(60) Ver. as. 15/60, SIMON, Rec. 1961, p. 242; 56/75, ELZ, Rec. 1975, p. 1108, y 92/77, AN DORD BAINNE CO-OPERATIVE, Rec. 1978, p. 514.

(61) As. 54/77, Rec. 1978, p. 599; cuando se refiere a «esta disposición», el Tribunal se refiere al Estatuto de los funcionarios.

(62) As. 23/68, Rec. 1969, p. 50; como puede comprobarse, en este y otros casos el Tribunal sí señala el origen del principio.

(63) As. 92/78, Rec. 1979, pp. 811-812. Los problemas planteados por el principio de los derechos adquiridos en materia de seguridad social han sido abordados, entre otros, en el as. 100/78, ROSSI, Rec. 1979, p. 844, fundamentalmente.

gal... Si, por el contrario, el acto administrativo es ilegal, el derecho de todos los Estados miembros admite la posibilidad de una revocación. La ausencia de una base legal objetiva del acto afecta al derecho subjetivo del interesado y justifica la revocación de dicho acto... la revocabilidad de un acto administrativo viciado por su ilegalidad está, pues, admitida en todos los Estados miembros... El Tribunal admite el principio de la revocabilidad de los actos ilegales al menos durante un período razonable» (64).

De acuerdo con este claro pronunciamiento jurisprudencial, la revocabilidad de un acto administrativo que engendra derechos para particulares depende principalmente de la consideración de dicho acto como ilegal. Con posterioridad el Tribunal se ocupará del tema del plazo razonable, considerándolo tan sólo «uno de los aspectos a tomar en consideración en la balanza de los intereses» y recordando su peso «relativamente modesto» (65).

## 2) Los principios del respeto de los derechos de la defensa y de la «confidencialidad».

Si el principio de la seguridad jurídica y los restantes de su «familia» tienen una excepcional importancia, los ahora enunciados despliegan también sus efectos en variadas situaciones. El correspondiente a los derechos de la defensa ha sido aplicado en el ordenamiento comunitario en reiteradas ocasiones; el que protege el carácter secreto de las comunicaciones entre los abogados y sus clientes será enunciado en una sentencia de 1982, por lo que parece ser por el momento el más joven de los principios generales que el Tribunal aplica.

El núcleo del principio del RESPETO DE LOS DERECHOS DE LA DEFENSA ha de situarse en el derecho del particular a ser oído cuando va a tomarse una decisión que le afecta, sobre todo en el ámbito judicial; por eso continúa utilizándose su formulación en latín (**audi alteram partem** o **audiatur et altera pars**). Genéricamente este principio implica (en palabras del Abogado General WARNER, asumidas por el Tribunal) que

«antes de hacer uso de una competencia legal en perjuicio de un particular, la autoridad administrativa que la ostenta debe en general oír lo que esta persona tiene que decir sobre la cuestión, y ello incluso cuando la ley no lo exija expresamente» (66).

Para el Tribunal, el principio es respetado siempre que «cada una de las personas afectadas ha tenido la posibilidad de presentar observaciones escritas u ora-

(64) As. 7/56 y 3 a 7/57, Rec. 1957, pp. 114-116; consúltense asimismo el as. 111/63, LEMMERZ-WERKE GMBH, Rec. 1965, p. 852 y *supra*, caso HERPELS.

(65) As. 14/61, KONINKLEJKE NEDERLANDSCHE HOOGOVENS, Rec. 1962, p. 520.

(66) Conclusiones al as. 17/74, TRANSOCEAN MARINE PAINT, Rec. 1974, p. 1089. Esta idea es seguida por el Tribunal en el mismo asunto (*idem*, p. 1080) y en los as. 121/76, MOLI, Rec. 1977, p. 1979 y 85/76, MOLLET, Rec. 1978, p. 907.

les» (67). Pero tan amplias y generosas formulaciones (más, desde luego, la correspondiente a WARNER) no ocultan un hecho, cual es el de que el órgano judicial restringe la aplicación del mencionado principio únicamente a los casos en los que se produzca una violación tan flagrante del mismo que lleve a la indefensión de una parte o a una solución materialmente injusta; el Tribunal pasa por alto la violación del principio si no se ha producido una de las situaciones enumeradas. Algunos datos pueden confirmar aseveración tan estricta:

1) Respecto a un elemento concreto del principio (la obligación de comunicar las acusaciones mediante el envío de las piezas del proceso), el Tribunal ha observado que, si no se envían todas las piezas pero ello no obstaculiza «las posibilidades de defensa de la demandada», no se da violación de los derechos de la defensa (68). Hay que recordar, no obstante, que si se diera dicha circunstancia (envío incompleto) tal vez no se produjese una violación frontal del principio; mas ello seguramente supondrá socavar las posibilidades de la defensa o (en el mejor de los casos) recortarlas seriamente.

En este punto básico de la comunicación de las acusaciones y de la documentación, en una reciente sentencia el Tribunal considera

«suficiente que la comunicación de las acusaciones enuncie, incluso someramente pero de manera clara, los hechos esenciales sobre los cuales la Comisión se basa, siempre bajo condición de que ésta, durante el procedimiento administrativo, aporte los elementos esenciales para la defensa» (69).

Si se analiza en profundidad la anterior afirmación, se comprobará que las posibilidades de la defensa quedan recortadas mediante la comunicación parcial del conjunto de piezas procesales; el recorte se comprueba en mayor grado al observar que la demandante decide qué hechos son tan esenciales como para ser incluidos en la comunicación y decide por segunda vez qué elementos son esenciales para darlos a conocer a la otra parte durante el desarrollo del proceso administrativo.

Sin duda, los derechos de la defensa se entroncan directamente con la posibilidad de que la parte demandada disponga de un plazo razonable para el examen de la documentación y la preparación de su defensa; en caso contrario, por vías indirectas aunque realmente eficaces, los derechos de la defensa sufrirían un grave atentado. El tema es planteado por la UNITED BRANDS COMPANY, al alegar que el procedimiento se había desarrollado con excesiva rapidez; el Tribunal no admite dicha alegación, observando que la mencionada sociedad había dispuesto de dos meses, razón por la cual «el procedimiento ha sido llevado en los plazos normales y no puede sufrir el reproche de un procedimiento precipitado» (70).

(67) As. 41/69, ACF CHEMIEFARMA, Rec. 1970, p. 690.

(68) As. 44/69, BUCHLER, y 45/69, MANNHEIM, Rec. 1970, pp. 755 y 801, respectivamente.

(69) As. 209 a 215/78, VAN LANDWYCK, Rec. 1980, p. 3237.

(70) As. 22/76, Rec. 1978, pp. 309-310. Sobre este problema puede verse también el as. 98/79, PESCATANG, Rec. 1980, p. 716, en el que se alegaba que se había violado el artículo 6 de la Con-

2) El termómetro de la sorpresa sube bastantes grados cuando se lee la sentencia en el caso *DISTILLERS COMPANY*; en ella se afirma que

«no es necesario examinar las irregularidades de procedimiento alegadas por la demandante. Sucedería de otro modo si existiese una posibilidad de que, en ausencia de estas irregularidades, el procedimiento administrativo hubiera podido llegar a un resultado diferente» (71).

3) Continuando con la metáfora térmica, hay que afirmar que el mencionado termómetro se dispara al leer la sentencia en el caso *HOFFMAN-LA ROCHE*; en ella aparece una declaración general, que será desmentida por el mismo órgano judicial en el mismo caso:

- «el respeto de los derechos de la defensa en todo procedimiento susceptible de llegar a sanciones, sobre todo a multas o prohibiciones, constituye un principio fundamental del derecho comunitario, que debe ser observado incluso cuando se trate de un procedimiento de carácter administrativo»;
- «si, durante el procedimiento ante el Tribunal, se ha puesto remedio efectivamente a las irregularidades de esta naturaleza, éstas no conducen necesariamente a la anulación de la decisión impugnada, puesto que los derechos de la defensa no se hallan afectados por esta regularización tardía» (72).

Puede concluirse afirmando que la aplicación del principio que obliga a respetar los derechos de la defensa ha sido efectuada por el Tribunal de manera bastante laxa. Y la aplicación resulta más criticable si se observa que los ataques a los derechos de la defensa no suelen consistir (por lo menos en el espacio europeo en el que nos movemos) en una negación total de aquéllos sino en un recorte, en una negación parcial e indirecta.

Afortunadamente el Tribunal mantiene criterios más seguros y jurídicamente mucho mejor cimentados ante el principio de la *PROTECCION DEL CARACTER SECRETO DE LAS COMUNICACIONES ENTRE LOS ABOGADOS Y SUS CLIENTES* o principio de la «CONFIDENCIALIDAD». El principio ahora mencionado es admitido por el órgano judicial comunitario en su sentencia de 18 de mayo de 1982, dictada en el caso *AN AND EUROPE LIMITED*; por otro lado, no es necesario explicar que este principio aplica y potencia el relativo a los derechos de la defensa.

En dicha sentencia, el Tribunal observa que

---

vinción Europea de Derechos Humanos, que exige un proceso equitativo; el Tribunal, sin entrar en dicha alegación, observa que el derecho comunitario respeta esa exigencia.

(71) As. 30/78, Rec. 1980, p. 2264.

(72) As. 85/76, Rec. 1979, pp. 511 y 513. L. GOFFIN («La jurisprudencia de la Cour de Justice sur les droits de la défense», *Cahiers de Droit Européen*, 1980, pp. 142-143) critica justamente esta sentencia; el autor se pronuncia por la nulidad absoluta de un acto cuando se ha violado una regla fundamental o una formalidad sustancial (p. 144), juicio que parece acertado.

«el derecho comunitario, nacido de una interpretación no sólo económica sino también jurídica de los Estados miembros, debe contar con los principios y concepciones comunes a los derechos de estos Estados en lo que concierne al respeto de la «confidencialidad», sobre todo en relación con ciertas comunicaciones entre los abogados y sus clientes» (73).

Dos elementos aparecen en la sentencia como esenciales para la aplicación del principio: La finalidad de aquél, que se situará en el ya citado respeto y potenciación de los derechos de la defensa y, en segundo lugar, la condición independiente del abogado.

En cuanto a la finalidad queda clara, al recordar la afirmación del Tribunal de que «el principio de la confidencialidad» no puede obstaculizar que el cliente de un abogado revele la correspondencia habida entre ellos, si considera que tiene interés en hacerlo» (74). De esta afirmación se deduce que el secreto no se impone de manera absoluta, pues decae cuando el cliente tiene interés en hacer pública dicha correspondencia; y se deduce también que el abogado no puede actuar libremente, revelando esos datos, pero sí podrá hacerlo con permiso del cliente.

Por lo que se refiere, finalmente, a la condición del abogado como independiente, mediante esta exigencia se excluye a los abogados «ligados al cliente por una relación de empleo». El mismo Tribunal explica la necesidad de independencia del siguiente modo:

«procede de una concepción del rol del abogado considerado como colaborador de la justicia y llamado a ofrecer, con toda independencia y en el interés superior de aquélla, la asistencia legal de la que el cliente tiene necesidad. Esta protección tiene como contrapartida la disciplina profesional, impuesta y controlada, a favor del interés general, por las instituciones habilitadas a este fin» (75).

### **3) La proporcionalidad, principio de trascendencia fundamentalmente económica.**

El Tribunal ha resaltado en numerosas ocasiones la importancia del principio de la proporcionalidad en el ámbito económico (76). Mas su aplicación afecta también a otros terrenos, en los cuales subyace claramente el dato económico pero que no pueden reducirse a esta dimensión, como veremos seguidamente.

(73) As. 155/79, Rec. 1982, p. 1610. El entrecomillado del término es añadido y obedece a su carácter de neologismo en nuestra lengua. Obsérvese que también aquí se indica el origen del principio.

(74) *Idem*, p. 1613.

(75) *Idem*, pp. 1610-1612.

(76) Ver los as. 5/73; BALKAN; 9/73. SCHLÜTER, y 63 a 69/72, WERHAHN ET AUTRES (Rec. 1973, pp. 1112, 1156 y 1249-1250, respectivamente). Entre la jurisprudencia más reciente destacan los as. 138/79, ROQUETTE, y 139/79, MAIZENA (Rec. 1980, pp. 3359-3360 y 3422, respectivamente), en los que se afirma que la fijación de cuotas para cierto producto no contraría la proporcionalidad si las empresas no agotan su cuota máxima.

En general, puede decirse que la proporcionalidad exige una relación adecuada entre los objetivos a conseguir y los medios puestos a disposición de la consecución de dichos objetivos. Puede afirmarse con NERI que el juez comunitario aprecia violación de este principio cuando se da «la desproporción entre el fin legal buscado y el sacrificio infligido a los intereses particulares» y esta desproporción es «manifiesta» (77). Por eso cuando los Estados miembros (por ejemplo, para comprobar las denominaciones de origen de determinados productos) toman medidas tan estrictas que fácticamente conducen a impedir el comercio intra-comunitario de esos productos, atentando contra las normas sobre competencia; en este caso, la proporcionalidad les obliga a flexibilizar su postura (78).

En el ámbito económico-penal la proporcionalidad exige que la sanción sea adecuada a la correspondiente infracción, no permitiendo dar a aquélla carácter ejemplificador alguno. En tal sentido el Tribunal afirma, en el caso DONCKER-WOLCKE, lo siguiente:

«el hecho de que el importador no respete la obligación de declarar el origen primero de una mercancía no puede dar lugar a la aplicación de sanciones desproporcionadas, teniendo en cuenta el carácter puramente administrativo de la infracción... De manera general, toda medida administrativa o represiva que supere el marco de lo que es estrictamente necesario, (tomada) por el Estado miembro de importación... debe ser considerada como medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el tratado» (79).

En la misma dirección (completando de algún modo los anteriores términos) el órgano judicial afirmará en la sentencia en el caso RIVOIRA que

«si el hecho de que la uva española importada en Francia de Italia haya sido declarada como originaria de Italia puede, en su caso, dar lugar a sanciones penales previstas contra las falsas declaraciones, sería desproporcionado aplicar, sin distinción, las sanciones penales previstas para las falsas declaraciones realizadas con vistas a efectuar importaciones prohibidas» (80).

Puede admitirse en general la idea de NERI, para quien «el Tribunal está mejor dispuesto al juego del principio de proporcionalidad cuando no se trata de cuestionar la validez de un acto comunitario y se trata de que (el Tribunal) se pronuncie sobre la interpretación de este acto» (81). Pero ello no siempre sucede así, pues en 1977 el órgano judicial declara no válido el Reglamento del Consejo número 563/76, en tres sentencias; dicho Reglamento imponía «una obligación de com-

(77) Ver «Le principe de proportionnalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricole», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1981, p. 658.

(78) As. 8/74, DASSONVILLE, Rec. 1974, p. 852.

(79) As. 41/76, Rec. 1976, p. 1938. Ver también *supra*, nota 16.

(80) As. 179/78, Rec. 1979, p. 1158.

(81) Art. cit., p. 679.

pra tan desproporcionada que constituía un reparto discriminatorio de las cargas entre los diferentes sectores agrícolas», obligación no manifiestamente necesaria para conseguir los objetivos previstos (82). Luego la relación medios-objetivos permite formar un juicio de valor sobre la medida o desmesura de una conducta, de determinada medida (83).

Interesa asimismo recordar que la proporcionalidad no debe medirse con referencia tan sólo a un sector parcial de operadores económicos, sino que se relaciona con el sector considerado en su totalidad. Así lo ha recordado el Tribunal en alguna sentencia, conectando el principio de proporcionalidad con la prohibición de discriminar (84).

Si el principio ahora analizado tiene especial incidencia en el ámbito económico (y, más particularmente, en el terreno de la concurrencia), no por ello deja de desplegar sus efectos en otros sectores, como el de la libre circulación de personas o el referente al derecho de propiedad. A pesar de que en ambos sectores subyace sin ningún género de dudas el elemento económico, parece interesante resaltar las cuestiones diferentes a éste:

- En materia de libre circulación de personas, la proporcionalidad obliga a que el incumplimiento de las formalidades previstas por el derecho comunitario para su ejercicio no sea respondido por el Estado miembro correspondiente con la expulsión del ciudadano de otro Estado comunitario que intenta ejercer ese derecho; la expulsión «sería ciertamente incompatible, para las personas protegidas por el derecho comunitario, con las disposiciones del tratado». Incluso otras medidas (como multas cuantitativamente importantes o la prisión) constituirían «una sanción tan desproporcionada a la gravedad de la infracción que llegarían a ser una traba a la libre circulación de las personas». Luego en situaciones semejantes, en las que el ciudadano comunitario carece de un documento de identidad o de un pasaporte y ejerce su derecho a la libre circulación, «las penas aplicadas no pueden superar la medida de lo que parece proporcionado a la naturaleza de la infracción cometida» (85).

---

(82) As. 114/76, BELA-MÜHLE, as. 116/76, GRANARIA, y 119 y 120/76, ÖLMÜHLE ET BECHER (Rec. 1977, pp. 1221, 1265 y 1287, respectivamente).

(83) As. 136/79, NATIONAL PANASONIC, Rec. 1980, pp. 2059-2060. Ha de observarse que, en realidad, la aplicación o inaplicación del principio depende del juicio de valor que se forme el juez: los términos «medida adecuada», «mesura», «proporción-desproporción», por su vaguedad, ofrecen, pues, una amplia libertad al Tribunal; pero se hallan en la esencia del mismo principio y es muy difícil ajustarlos o concretarlos en mayor medida.

(84) As. 26 y 86/79, FORGES DE THY-MARCINELLE ET MONCEAU, Rec. 1980, p. 1093. En tal sentido, escribe NERI: «cuanto más se 'individualizan', son propios de una persona determinada o de un círculo restringido de operadores económicos, los intereses particulares afectados por el acto, el Tribunal está menos dispuesto a tomarlos en consideración para poner en duda la proporcionalidad del acto comunitario» (p. 679).

(85) As. 118/75, WATSON ET BELMANN, Rec. 1976, pp. 1198-1199 (ver nota de Ch. TOMUSCHAT, *Cahiers de Droit Européen*, 1977, pp. 97-102); pueden verse también los as. 8/77, SAGULO, BRENCIA ET BAKHOUCHE, Rec. 1977, pp. 1506-1058, y el 157/79, REGINA, Rec. 1980, pp. 2186-2187.



- La conexión entre el principio de proporcionalidad y el derecho de propiedad fue establecida de modo indubitable en el caso HAUER. En él se pregunta si las prohibiciones de realizar plantaciones de viñas

«responden efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyen, respecto al fin perseguido, una intervención desmesurada e intolerable en las prerrogativas del propietario».

La respuesta dada por el Tribunal consistiría en afirmar que realmente se persiguen objetivos de interés general y que, en razón de ello, no se rompe la proporcionalidad (86).

Parece, en síntesis, que el Tribunal ha usado prudentemente de este principio (87). No ha seguido, por tanto, la misma línea que respecto a los derechos de la defensa, principio en el cual la actuación del Tribunal ha de criticarse.

#### 4) Otros principios generales aplicados por el Tribunal.

Además de los principios hasta ahora analizados, el órgano judicial comunitario aplica otros. Se encuadran en este último grupo la buena fe, la prohibición del enriquecimiento sin causa, el principio procesal de **Non bis in idem** y el de la fuerza mayor como causa de inejecución de obligaciones. Como en los anteriores supuestos, intentaré deducir las líneas básicas, partiendo de la misma jurisprudencia.

En un reducido número de ocasiones (en dos de manera específica) se ha valido el Tribunal del principio de la BUENA FE. En una de ellas la buena fe es exigida a la autoridad; en la otra juega en su terreno más habitual de las relaciones entre particulares. En ambas se trataba de asuntos de carácter contractual.

En la sentencia en los casos LACHMÜLLER, EHRHARDT y PEUVRIER, el mencionado órgano enuncia este principio con una formulación precisa, observando que

«la acción de la autoridad, tanto en el terreno administrativo como en el contractual, se halla siempre sometida al respeto del principio de la buena fe; que los contratos litigiosos, que se enmarcan en el derecho administrativo, se hallan sometidos al respeto de este principio; que su carácter provisional o temporal no puede sustraerlos a esta exigencia» (88).

En el otro caso, en el que ha tenido en cuenta el órgano judicial este principio, los hechos pueden sintetizarse del siguiente modo: Se trataba de un contrato de compraventa, concluido verbalmente; al enviar el vendedor la mercancía, incluye una nota en la que expone sus condiciones generales y en la que señala que los

(86) As. 44/79, Rec. 1979, pp. 3747-3749.

(87) NERI, que liga el principio a la adopción de un acto legislativo por el órgano correspondiente, señala que esta aproximación restringe «el campo de aplicación del principio de proporcionalidad a los actos legislativos que su autor ha adoptado en el ejercicio de un amplio poder discrecional» (art. cit., p. 659).

(88) As. 43, 45 y 48/59, Rec. 1960, p. 956.

posibles litigios habrían de someterse a los tribunales de Hamburgo, como parece se había hecho con anterioridad entre las mismas partes; como el problema de la sumisión de las potenciales diferencias no había sido examinado en el momento de concluir el contrato verbal, la parte compradora aduce que el vendedor ha violado el principio. El Tribunal admite esta alegación, advirtiendo que «una declaración escrita unilateral... no es suficiente para constituir un acuerdo sobre la prórroga de competencia»; el problema hubiese tenido distinta solución si se hubiese acordado que el destinatario de la oferta de compra (o sea, el vendedor) podía fijar este aspecto: «en tal contexto sería contrario a la buena fe, para el destinatario de la confirmación, el denegar la existencia de una prórroga de competencia, incluso a falta de una aceptación escrita por su parte» (89).

Tampoco ha sido frecuente la aplicación del principio que prohíbe el ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA. Además, de los tres casos conocidos por quien escribe en los que se adujo, tan sólo en uno se ha apreciado el enriquecimiento no causal (90).

La no admisión del enriquecimiento sin causa en el caso DANVIN suscita algunos problemas. Se trata de un funcionario que ha realizado durante quince meses consecutivos tareas superiores a las correspondientes a su categoría, sin percibir compensación económica alguna por ello; el Tribunal no admite el enriquecimiento de la Comisión (órgano en el cual aquél trabajaba), observando que «según un principio generalmente admitido en los derechos internos, la acción del demandante no estaría fundada más que en el caso de que hubiera sufrido un empobrecimiento correspondiente al pretendido enriquecimiento de la otra parte» (91). Luego el órgano judicial, en una visión común a los ordenamientos que admiten este principio, enuncia los dos elementos fundamentales, o sea, que el enriquecimiento debe suponer un empobrecimiento correlativo. Pero estas claves no han sido, a mi entender, debidamente aplicadas en el caso DANVIN: Realmente hay un enriquecimiento de la Comisión, pues con una remuneración más baja se ahorra determinada cantidad, realmente hay un empobrecimiento (al menos relativo) del funcionario que, lógicamente, hubiera debido percibir cantidad superior por desarrollar una tarea de categoría superior a la suya, y más durante ese importante lapso. Puede, pues, afirmarse que la interpretación ha sido estrictamente contable (la Comisión no ingresa nada por ello); esta interpretación contable pugna claramente con la justicia material.

No parece, por el contrario, criticable la sentencia en el caso KUHL: Se abona una ayuda escolar superior a la debida, produciéndose por ello un enriquecimiento no causal de la funcionaria y un correlativo empobrecimiento del Consejo; por otra parte, «la irregularidad de este pago es tan evidente que la beneficiaria no podía desconocerla». Teniendo asimismo presente que la funcionaria no había actuado con la debida transparencia (no comunica a su debido tiempo el cambio de colegio

(89) As. 25/76, SEGOURA-BONAKDARIAN, Rec. 1976, pp. 1861-1862.

(90) No se aprecia el enriquecimiento en los as. 4 a 13/59, MANNESMANN AG ET AUTRES (Rec. 1960, pp. 284-285); tampoco se admite en el as. 26/67, DANVIN, Rec. 1968, pp. 472-474. Por el contrario, sí se aprecia en el caso KUHL (as. 71/72, Rec. 1973, pp. 712-713).

(91) De nuevo el Tribunal se refiere al origen del principio.

de sus hijos, hecho que hubiera provocado una minoración de la ayuda escolar por ella percibida y que se hallaba obligada a comunicar), parece lógico admitir que hubo enriquecimiento no causal y permitir al Consejo la repetición de lo indebido (92).

Ha reconocido asimismo el Tribunal el principio de NON BIS IN IDEM. Sin embargo, el reconocimiento se centra, más que en la concepción de la **cosa juzgada** en sentido estricto (como es lo habitual en otros ordenamientos), en el intento de borrar los efectos de dos decisiones judiciales sobre el mismo asunto, y sobre todo de las multas.

Que el órgano judicial pone el acento en las sanciones (y no en la necesidad de un proceso único) se deduce del caso WILHELM. En la correspondiente sentencia dicho órgano declara que

«la posibilidad de una acumulación de sanciones no puede excluir la admisibilidad de dos procesos paralelos, que persigan fines distintos... la admisibilidad de este doble procedimiento deriva, en efecto, del sistema particular de reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de asociaciones de empresas»;

explicada, pues, la posibilidad de un doble procedimiento, el Tribunal rechaza la acumulación de sanciones, observando que

«si la posibilidad de un doble procedimiento debiera conducir a una acumulación de sanciones, una exigencia general de equidad, como la que se inserta, por otro lado, al final del apartado 2 del artículo 90 del tratado CEEA, impone que sea tenida en cuenta toda decisión represiva anterior para la determinación de una eventual sanción» (93).

Aún más explícitas resultan las palabras del Tribunal en la sentencia en el caso BOEHRINGER; en ella se recuerda que

«al fijar el monto de la multa, la Comisión está obligada a contar con las sanciones que haya podido soportar anteriormente la misma empresa por el mismo hecho, cuando se trata de sanciones infligidas por infracción del derecho de las asociaciones de empresas de un Estado miembro y, por consiguiente, cometida en el territorio comunitario... En lo que concierne a saber si la Comisión debe contar también con una sanción infligida por las autoridades de un Estado tercero, no debe ser tenida en cuenta más que si los hechos alegados en el caso por la Comisión contra la deman-

(92) Sobre la repetición de lo indebido ha aparecido recientemente una abundante doctrina. Destacan los siguientes estudios: a) BARAV, A.: «La répétition de l'indu dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes», *Cahiers de Droit Européen*, 1981, pp. 507-538; b) DANIELE, L.: «La restituzione dell'indebito in diritto comunitario», *Rivista di Diritto Europeo*, 1981, pp. 425-446; c) HUBEAU, F.: «La répétition de l'indu en droit communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1981, pp. 442-470; y d) SMITH, L. J.: «A European Concept of Conductio Indebiti?», *Common Market Law Review*, 1982, pp. 269-285.

(93) As. 14/68, Rec. 1969, p. 16.

dante, por una parte, y las autoridades americanas, por otra, son idénticos» (94).

Examinaremos en último lugar la FUERZA MAYOR como causa de inejecución de obligaciones y de exclusión de la responsabilidad de quien la hubiese padecido. El principio ha sido interpretado por el órgano judicial acentuando fuertemente el carácter finalista de su aplicación; para ello el Tribunal conjuga el marco concreto del caso que juzga con los objetivos comunitarios y tiene, casi siempre, en cuenta de modo simultáneo la proporcionalidad (95).

El elemento finalista resulta una constante en la jurisprudencia comunitaria que aplica el principio de la *vis major*; así puede recordarse, entre otros, el asunto 11/70, en el que el Tribunal afirma que

«la noción de fuerza mayor admitida en los reglamentos agrícolas cuenta, sobre todo, con las relaciones de derecho público entre los operadores agrícolas y la administración nacional, así como con las finalidades de esta reglamentación» (96).

La técnica de la interpretación finalista permite al Tribunal evitar la rigidez que frecuentemente se atribuye al principio de la fuerza mayor. En dicha dirección resultan interesantes sus palabras en el ya citado asunto 11/70, al advertir que

«la noción de fuerza mayor no se halla limitada a la de la imposibilidad absoluta, sino que debe ser entendida en el sentido de circunstancias anormales, extrañas al importador o al exportador, y cuyas consecuencias no han podido ser evitadas más que al precio de sacrificios excesivos, a pesar de todas las diligencias desplegadas».

Luego, con una amplia concepción del principio, se exponen dos elementos fundamentales de la situación de *vis major*. La locución «circunstancias anormales, extrañas al importador o al exportador» sin duda encierra la ajenidad de los hechos respecto a quien alega la fuerza mayor; por otro lado, aparece la imprevisibilidad, al hablarse en el texto transcrito de «consecuencias (que) no han podido ser evitadas... a pesar de todas las diligencias desplegadas». También puede resaltarse la irresistibilidad de las circunstancias que originan la fuerza mayor; precisamente en la apreciación de este elemento el Tribunal se muestra flexible,

(94) As. 7/72, Rec. 1972, p. 1290. Se trata del segundo caso BOHERINGER; ya en el primero (as. 45/69, Rec. 1970, p. 813) el Tribunal había rechazado la argumentación de esta sociedad porque las sanciones impuestas a la misma por las autoridades estadounidenses obedecían a hechos tan sólo conectados con el territorio estadounidense y no con el comunitario.

(95) Ver LOYANT, B.: *La notion de force majeure en Droit International et en Droit Communautaire*, Université de Rennes I, 1978, pp. 24 y ss.; este trabajo constituye el elemento bibliográfico más importante en la materia.

(96) INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT, Rec. 1970, p. 1139; pueden verse asimismo los as. 36/70 (GETREIDE IMPORT, Rec. 1970, pp. 1114-1115), 25/70 (EINFUR-UND VORRATSTELLE GETREIDE, Rec. 1970, pp. 1179-1180), 158/73 (KAMPFFMEYER, Rec. 1974, p. 110), 64/74 (REICH, Rec. 1975, pp. 268-269) y 42/79 (MILCH-, FETT- UND EIERKONTOR, Rec. 1979, p. 3716).

pues no exige una irresistibilidad absoluta sino relativa, ya que las circunstancias de la fuerza mayor hubieran podido ser evitadas «al precio de sacrificios excesivos» (97).

La imprevisibilidad de los hechos tampoco es exigida estrictamente; por el contrario, su noción es una noción amplia, en la que además intervienen aspectos de tan difícil concreción como la prudencia y la diligencia. Estas ideas han sido nitidamente expuestas por el órgano judicial, al advertir que

«en principio el Importador que ha ejercido todas las diligencias útiles se libera de la obligación de importar en el sentido del artículo 6 del Reglamento 136/64/CEE, cuando circunstancias extrañas a él tornan imposible la realización de la importación en los plazos (previstos); que tal es el caso si, el suceso que torna imposible la ejecución de los plazos del contrato, que debiera haber colocado normalmente al importador en posición de respetar su obligación de importar, reviste un carácter anormal, en el sentido de que debiera haber sido considerado como improbable por un comerciante diligente y prudente» (98).

De las ideas expuestas se deduce que el órgano judicial ha aplicado la noción de fuerza mayor de manera flexible, logrando así su mejor adaptación a las realidades en las que opera, singularmente a las económicas. En realidad en este tema el Tribunal no hace más que seguir la metodología antes sintetizada, según la cual al aplicar un principio general no lleva a cabo una simple tarea de importación, sino (fundamentalmente) de adaptación al sistema jurídico en el que opera.

## V. CONCLUSION: LA TRASCENDENCIA DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN EL ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Refiriéndose a la aplicación de los principios generales en el Derecho Internacional, escribe PASTOR RIDRUEJO que «dejando de lado, sobre todo en los últimos años, las cuestiones procesales, puede observarse, en definitiva, que ni el Tribunal Permanente de Justicia Internacional ni el Tribunal Internacional de Justicia han hecho gran aplicación de los principios generales del derecho» (99). Esta exacta afirmación se contrapone de manera frontal con el panorama perceptible en el ordenamiento comunitario, como prueba suficientemente la jurisprudencia examinada.

Parece que con la «detección» y aplicación de los principios generales el órgano judicial comunitario pretende introducir la máxima racionalidad en su labor. Puede, pues, afirmarse con REUTER que el Tribunal «construye su obra, evoca principios,

(97) Sobre la irresistibilidad de los hechos pueden consultarse los casos VALSABBIA Y OTROS (as. 154, 205, 206, 226 a 228, 263 y 264/78, y 31, 39, 63 y 85/79, Rec. 1980, p. 1022), en los que se habla de «consecuencias irresistibles e inevitables».

(98) As. 4/68, FIRMA SCHWARZWALDMILCH GMBH, Rec. 1968, pp. 562-563.

(99) *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 2.ª edic., Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1983, p. 43.

después busca el más general que termina por afirmar solemnemente mostrando cómo éste aclara y anima a los demás» (100).

En cuanto a las funciones de los principios generales, del examen de la jurisprudencia en absoluto cabe deducir que aquéllos juegan tan sólo «en caso de obscuridad, de insuficiencia o de laguna del derecho escrito», como mantuviera el Abogado General DUTHEILLET DE LAMOTHE, añadiendo que ésta era «una buena técnica jurisdiccional» (101). Ciertamente los principios cumplen aquellas funciones, supliendo las lagunas del derecho escrito (como ya ha sido puesto de relieve), pero su aplicación no se limita a las mencionadas situaciones.

La trascendencia de los principios generales queda clara al comprobar que su aplicación ha conducido al Tribunal a declarar la invalidez de algunos Reglamentos. Aun cuando el fenómeno ahora apuntado no se haya dado con frecuencia, se ha producido en ocasiones:

- El principio de la SEGURIDAD JURIDICA influye para que el Tribunal declare no válido un Reglamento de la Comisión en tres casos, advirtiendo que tal declaración de invalidez permite también al órgano judicial «indicar qué efectos de un reglamento declarado no válido deben ser considerados como definitivos» (102).
- El principio de la PROPORCIONALIDAD ha jugado en los casos BELA-MÜHLE, GRANARIA y ÖLMÜHLE ET BECHER, llegándose asimismo a la declaración de invalidez del Reglamento del Consejo núm. 563/76, de 15 de marzo (103).

La trascendencia actual de los principios generales del derecho en el ordenamiento comunitario se destaca también recordando que el juego de aquéllos permite al Tribunal la protección de los derechos fundamentales. Reiterando que dicha protección no era una competencia atribuida a los órganos comunitarios, podrá apreciarse de modo exacto la citada trascendencia.

No es, por tanto, la cuestión de los principios generales del derecho como fuente del derecho comunitario una cuestión meramente académica; tampoco estamos ante una fuente a la que el Tribunal acuda únicamente cuando no le resta solución alguna a deducir de las normas escritas. Por último, es de destacar que el Tribunal no aplica los principios tan sólo cuando el ordenamiento comunitario se encuentra dando sus primeros pasos; hoy (plenamente desarrollado y en constante desarrollo como corresponde a todo ordenamiento vivo) aquéllos siguen cumpliendo importantes funciones en el derecho comunitario.

Madrid, septiembre de 1983.

[100] «Le recours de la Cour de Justice...», art. cit., p. 272.

[101] En el ya cit. as. 11/70, Rec. 1970, pp. 1149-1150.

[102] As. 109/79 (SARL MAISERIES DE BEAUCE), 4/79 (PROVIDENCE AGRICOLE DE CHAMPAGNE), y 145/79 (ROQUETTE), todos ellos en Rec. 1980, pp. 2913, 2853 y 2946, respectivamente.

[103] As. ya cit., Rec. 1977, pp. 1221-1222, 1265-1266 y 1287-1288, respectivamente.

## LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT DANS LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE

### RESUME

L'étude des principes généraux du droit comme source de la législation communautaire, de nature non écrite, doit partir de l'examen de la jurisprudence. D'autre part, les articles 215 et 188 des traités de Rome prévoient l'application des «principes généraux communs à la législation des Etats membres» dans les cas de responsabilité extracontractuelle des Communautés nées en 1957. Cependant, la Cour de Justice a appliqué largement les principes généraux, même avant la date fixée, en se fondant sur l'article 33 du traité de Paris et les articles 164 et 173 du traité instituant la Communauté Economique et 136 et 146 du traité de la C.E.E.A.

Pour l'application d'un principe considéré comme général dans le droit communautaire, la Cour exige simultanément qu'il ne s'oppose pas à l'intégration et qu'il **serve à l'intégration**. Les fonctions des principes généraux doivent se situer dans le domaine de l'interprétation et servir à éviter (l'organe judiciaire) de prononcer le NON LIQUET.

Pour arriver à une compréhension correcte du sujet, il faut distinguer les principes généraux des PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE. Ces derniers sont des règles de caractère structurel, insérées dans les traités institutionnels sous le nom de «principes»; on peut inclure dans cette catégorie la liberté, l'unité, l'égalité et la solidarité.

Les principes généraux ont été étudiés par la doctrine en les divisant en fonction de leur origine; on peut les diviser en principes généraux au sens strict (ou principes consacrés par tous les systèmes juridiques), les principes communs aux législations des Etats membres et ceux qui proviennent du Droit international. Dans cette étude, nous ne partirons pas de l'origine des principes, mais nous procéderons à l'examen individualisé de ceux qu'applique la Cour; car celle-ci n'indique qu'en certaines occasions l'origine des principes dont elle s'inspire. D'autre part, il faut signaler la prudence de la Cour devant des arguments tirés du Droit international (voir, par exemple, ass. 90 et 91/63).

Sans prétendre analyser tous les principes qu'applique la Cour (car cela est pratiquement impossible) l'examen individualisé nous permettra de découvrir les contours fondamentaux de ceux qui acquièrent la plus grande importance dans la législation communautaire. C'est ce qui arrive avec le principe de la sécurité juridique et ceux qui forment sa «famille» (ceux du respect de la confiance légitime, de la protection des droits acquis et de la révocabilité des actes administratifs illégaux générateurs de droits subjectifs). On ne peut pas oublier le principe du respect des droits de la défense (que la Cour applique de manière relâchée, application qui mérite d'être critiquée), ni le plus récent (admis en 1982 dans la sentence de l'affaire 155/79) du caractère confidentiel des communications entre les avocats et leurs clients. On étudie aussi le principe de la proportionnalité dont l'incidence se produit essentiellement dans la domaine économique. Enfin, on aborde le principe de la bonne foi, qui interdit l'enrichissement sans cause, celui du **Non bis in idem** et celui de la force majeure.

L'importance des principes généraux du droit dans la législation communautaire, conclut-on, se déduit du fait que ceux-ci ne s'appliquent pas uniquement en cas d'obscurité, d'insuffisance ou de lacune du droit écrit. Au contraire, en une occasion, la Cour est arrivée à déclarer l'invalidité d'un Règlement par l'application d'un principe général (c'est ce qui arrive avec celui de la sécurité juridique dans les ass. 4/79, 109/79 et 145/79, au sujet d'un Règlement de la Commission. On peut affirmer la même chose pour le principe de la proportionnalité, dont l'application dans les ass. 114/76, 116/76 et 119 et 120/76 amène à déclarer qu'un Règlement du Conseil n'est pas valide). On constate leur importance également en rappelant que les principes généraux ont permis à la Cour de protéger les droits fondamentaux de la personne dans le domaine de la Communauté.



## GENERAL PRINCIPLES OF LAW IN THE COMMUNITY LEGAL ORDER

### ABSTRACT

The study of the general principles of law as the source of the unwritten Community legal order must take jurisprudence as its starting point. In addition to this, Articles 215 and 188 of the Treaties of Rome provide for the application of the «general principles common to the legal orders of the member States» in the event of liabilities not covered by the treaties incurred by the Communities created in 1957. However, the Court of Justice has made wide use of the general principles, and did so even before the date mentioned, on the basis of Article 33 of the Treaty of Paris and Articles 164 and 173 of the Treaty of Paris and Articles 136 and 146 of the ECSC Treaty.

For a principle to be accepted as generally applicable in Community law, the Court requires not only that it should not run counter to integration, but that it should **serve o further integration**. The functions of a general principle must to guide the process of interpretation and to avoid the delivering of a judgement of NON LIQUET.

To understand this matter correctly, a distinction must be made between general principles and the **fundamental principles of the European Community**. The latter are rules of a structural kind, written into the constitutive treaties under the name of «principles». This heading includes freedom, unity, equality and solidarity.

General principles have been studied in the specialist literature hitherto by classifying them according to their origin. Thus they may be divided into general principles in a strict sense (or principles confirmed by all the legal systems), principles common to the legal orders of the member States and those arising from International Law. However, in this study, we do not start from the origin of the principles but examine individually those applied by the Court. We do this because the Court only occasionally refers to the origin of the principles it uses. Further, we should mention the caution with which the Court deals with arguments deduced from International Law (see, e.g., cases 90 and 91,'53).

Although it would be practically impossible to analyse all the principles that the Court applies, an individual examination will enable us to trace the main features of the most important principles in the Community legal order. This is the case of the principle of legal security and those related to it (respect for legitimate confidence, protection of vested rights, revocability of illegal acts the public administration giving rise to subjective rights). Nor must we forget the principle of respect for the rights of the defence (which the Court applies in a lax manner worthy of censure) or the most recent (admitted in 1982 in the judgement on case 155/79) of the confidential nature of communications between lawyers and their clients. The principle of proportionality, which is of importance chiefly in the economic field, is also studied. Finally, the principle of good faith, the principle prohibiting enrichment without proper cause, the principle of **Non bis in idem** and that of **force majeure** are also discussed.

The importance of the general principles of law in the Community legal order may be deduced from the fact that they are not only applied in the event of the written law being obscure, inadequate or incomplete. On the contrary, the Court has on occasion declared a Regulation to be invalid by applying a general principle (this happened with the principle of legal security in cases 4/79, 109/79 and 145/79 with regard to a Regulation issued by the Commission; the same is true of the principle of proportionality, the application of which in cases 114/76, 116/76 and 119 and 120/76 led to a Council Regulation being declared invalid). Further confirmation of the importance of these principles is provided by the fact that they have enabled the Court to protect the fundamental rights of the individual within the area of the Community.

**NOTAS**

